OCCASIONAL PAPER ■ 12

FEDERAL HOUSING POLICIES IN THE 1980s

THE HONOURABLE
WILLIAM MCKNIGHT

INSTITUTE OF
URBAN STUDIES
The UNIVERSITY of WINNIPEG

Founded in 1969 by the University of Winnipeg, the Institute of Urban Studies (IUS) was created at a time when the city's "urban university" recognized a need to address the problems and concerns of the inner city. From the outset, IUS has been both an educational and an applied research centre. The Institute has remained committed to examining urban development issues in a broad, non-partisan context and has never lost sight of the demands of applied research aimed at practical, often novel, solutions to urban problems. IUS has continually refocused its research objectives and broadened its mandate to incorporate issues within a prairie and national urban context, including inner city, environmental urban sustainability, housing, Aboriginal and northern concerns, and community development issues. In addition, IUS brings in visiting scholars, hosts workshops, seminars and conferences, maintains a library, publishes the Canadian Journal of Urban Research and other publications series, and serves as a resource centre for clients and the broader community.

Institute of Urban Studies
Winnipeg, Manitoba

Tel 204.982.1140 ius@uwinnipeg.ca
Fax 204.943.4695 www.uwinnipeg.ca/~ius/

FEDERAL HOUSING POLICIES IN THE 1980s/
LA POLITIQUE FÉDÉRALE DE L'HABITATION DES ANNÉES 1980

Occasional Paper No. 12

by/par

The Honourable/l'honorable

William McKnight

Minister Responsible for Canada
Housing and Mortgage Corporation/
ministre responsable de la Société
canadienne d'hypotheques et de
logement

Address to the Canadian Urban Studies Conference,
Winnipeg, 1985/Discours à le Congrès canadien
des études urbaines, Winnipeg, 1985

Institute of Urban Studies

1985

This publication was partially supported by the Canada Mortgage and Housing Corporation.

Copyright 1985
Institute of Urban Studies

ISBN: 0-920213-26-X

It is a pleasure to be here today. In preparing for the Conference I looked over your agenda and I must say that the Conference is covering a wide range of very important topics, and has drawn on some of the best people in the country to address them. I want to commend the Institute of Urban Studies and Mr. Artibise for putting on this Conference.

I have been asked to address the question of federal housing policies in the 1980s. As you know, since becoming the minister responsible for CMHC, I have spent a considerable amount of time consulting with housing groups and organizations from across the country and with my provincial counterparts.

When I assumed my current responsibilities, I had no pre-conceived ideas on precise solutions to housing problems. But, I did have certain principles or directions which I felt had to be followed.

First, I felt there was considerable goodwill and a genuine desire amongst those involved in housing to participate and help in developing and putting in place housing policies and programs to better meet the needs, not only of the 1980s, but also of the 1990s.

I have not been disappointed - the interest, commitment and openness of the various groups involved in housing has met my expectations.

Second, governments had to find better ways of working together. As I looked at the housing issues facing the Federal government, it became clear that all orders of government are involved in the solutions.

The Federal Government operating in isolation from the provinces or, provinces in isolation of the Federal Government, or, provinces in isolation from municipalities, would simply make it more difficult, if not impossible to find meaningful solutions to identified housing problems.

I have directed considerable attention to resolving these problems.

There have been two Federal/Provincial Housing Ministers' Conferences in the past eight months as compared to none in the previous three years. I have met with representatives of Canadian municipalities and with a number of mayors and aldermen.

I believe we are establishing a climate of cooperation and understanding between the Federal and Provincial Governments which I hope extends to the municipal level.

I have seen media reports that the Federal Government will be turning over housing to the provinces. As Mark Twain said about reports of his death, the reports are really exaggerated.

There is no doubt that we can effect economies and efficiencies in the delivery of housing programs. We don't need two government offices in the same place offering similar and, in some cases, competing programs. We don't need Federal/Provincial wrangles over who should deliver what.

There is enough for all of us to do and only by working together can we achieve our goal of better housing for all Canadians.

At the same time, I want to emphasize that there are concrete Federal objectives to which I, and my government, remain committed.

For reasons of accountability and responsibility, I must be certain that whatever arrangements are reached, Federal objectives are met in the best possible way.

The Federal Government is committed to assisting those who need help the most.

We must have solid housing programs to assist Canadians who cannot afford decent housing without spending too large a portion of their income to do so. We must take steps to preserve our present low cost housing stock, since this stock far exceeds the number of new units added in any one year. We must deal with the deplorable housing conditions facing our native people, be it on or off-reserve. We must continue to add to the low income housing stock, particularly for the elderly and for special need groups such as the disabled. And, we must ensure that Federal assistance is available on an equitable basis across the country.

In the same way, homeownership remains an important goal of Canadians. Homeownership is viewed as the major way in which families can help themselves to provide security. Governments can take steps to help Canadians achieve this goal and to foster security. During my consultation process, virtually all groups emphasized the desirability of fixed rate long-term mortgages and the need to ensure that mortgage funds are equitably available in all parts of the country. These are objectives to which I am committed and, through mortgage backed securities and public mortgage insurance, I intend to achieve them.

There is another group that I should address - the moderate income households that can't access homeownership but still seek security of tenure.

Many of these households have looked to co-operative housing as a way to achieve their objective. The Co-operative Housing Movement and the Co-operative Housing Foundation have made a significant contribution to housing in Canada. To their credit, they have accepted that new and less costly ways must be found if Government is to be able to serve both moderate income households and those households unable to afford suitable and adequate shelter.

To achieve this, the Co-operative Housing Foundation has come forward with a proposal in which they have invested considerable time, energy and funds. I have discussed this proposal with the Co-operative Housing Foundation and my officials are working with them. I applaud their efforts and hope that we will be able to reach agreement along the lines of their proposal. If we can not, it won't be because of lack of effort on either their part or mine.

As I said in my consultation document, the stated objectives did not provide parliamentarians, ministers, the general public or bureaucrats with a clear direction on what the Government wanted to achieve. My first priority is to establish objectives that provide a clear direction for federal housing policy and programs.

While I can't give you the precise wording, I can tell you that I want to achieve:

- social housing programs having as their paramount purpose assisting households who cannot afford decent shelter;
- better security for homeowners through steps to foster private market development of longer term fixed interest rate mortgages; and
- opportunity for security of tenure for moderate income households unable to afford homeownership.

These major directions are ones on which my provincial colleagues

and I agree, and they draw heavily on the advice that I received from the many interest groups and individuals who submitted briefs in response to my consultation document.

Having established objectives and priorities, the question is how best to achieve them.

Answering this is no easy task. There are, however, certain principles that I have drawn from the consultative process and which I think make sense.

First, virtually all of the briefs submitted stated that there is no one magical social housing solution. These briefs called for a mix of programs - programs designed to construct or acquire housing for low income households; programs designed to provide assistance to supplement a household's ability to pay rent; and programs designed to upgrade the low cost housing stock.

In advocating the need for a mix of programs, it was argued that there has to be flexibility so that local market and other circumstances can be taken into account. I accept these arguments.

Second, there was a concensus that longer-term fixed interest mortgages were desirable and that mortgage backed securities would help achieve them. For this reason, I intend to proceed with a mortgage backed security program to enable the private sector to develop longer term mortgage instruments. In a related way, there was strong support for access to mortgage funds on an equal basis across the country and for continuing public mortgage insurance so that this could be achieved.

Third, I believe there are ways that the Federal Government can help provide opportunities for moderate income households to obtain security of tenure. The proposals made by the Co-operative Housing Foundation are one such way.

I am still examining program options and I have not yet fixed on precise answers. I believe we have made considerable progress and I look forward to concluding the process over the next few months.

During this period, I will continue discussions with the provinces and major housing interest groups. I am sure that the support they have given will continue and that together we can put in place housing policies and programs to more effectively meet the needs of Canadians in the 1990s and beyond.

Il me fait plaisir d'être parmi vous aujourd'hui. En me préparant pour la conférence, je remarquais que l'ordre du jour, en plus de couvrir une vaste gamme de sujets très importants, faisait mention d'un bon nombre d'invités qui sont certainement les plus aptes à traiter ces sujets. Je tiens à féliciter l'Institut des études urbaines et monsieur Artibise d'avoir organisé cette conférence.

On m'a demandé d'aborder la question de la politique fédérale de l'habitation des années 1980. Vous devez savoir que, depuis que je suis devenu ministre responsable de la SCHL, j'ai consacré beaucoup de temps à consulter les organisations et les groupes chargés du logement d'un bout à l'autre du pays, ainsi que mes collègues provinciaux.

Lorsque mes présentes responsabilités m'ont été confiées, je n'avais aucune idée préconçue quant à des solutions précises aux problèmes de logement, mais j'avais certains principes ou certaines orientations qui, à mon sens, devaient être suivis.

Premièrement, j'estimais que les intervenants dans le domaine de l'habitation manifestaient beaucoup de bonne volonté et un véritable désir de participer, d'élaborer et de mettre en place une politique et des programmes de logement pour mieux satisfaire les besoins, non seulement des années 1980, mais aussi des années 1990.

Je n'ai pas été déçu. L'intérêt, l'engagement et l'ouverture dont ont fait preuve les divers groupes intéressés au logement ont répondu à mes aspirations.

Deuxièmement, les paliers gouvernementaux devaient trouver de meilleurs moyens de collaborer. Après maintes réflexions concernant

les problèmes de logement auxquels fait face le gouvernement fédéral, il était clair que tous les paliers de gouvernement sont intimement liés aux solutions.

Si le gouvernement fédéral oeuvrait de façon isolée des provinces, ou les provinces travaillaient isolées du gouvernement Fédéral, ou encore les provinces oeuvraient isolées des municipalités, la tâche de trouver de véritables solutions aux problèmes de logement serait encore plus difficile, sinon impossible.

J'ai consacré beaucoup d'attention pour trouver une solution à ces problèmes.

En effet, deux conférences fédérale-provinciales des ministres du logement ont été organisées en huit mois, alors qu'il n'y en avait pas eues depuis trois ans. Je me suis entretenu avec les prote-parole des municipalités canadiennes et un certain nombre de maires et d'échevins.

Je pense que nous sommes en train d'établir un climat de collaboration et de compréhension entre le gouvernement fédéral, les provinces et, je l'espère, les municipalités.

Je sais que les médias ont rapporté que le gouvernement fédéral allait confier le logement aux provinces. Comme Mark Twain le disait des rumeurs sur sa mort, ces nouvelles sont vraiment exagérées.

Nous pouvons sans aucun doute administrer les programmes de logement de façon plus efficace et économique. Il est inutile que deux bureaux gouvernementaux offrent des programmes semblables et parfois concurrentiels dans la même localité. Nous ne voulons pas de mésentente entre les gouvernements fédéral et provinciaux quant

à savoir qui sera responsable de l'application des programmes.

Nous avons tous notre tâche à accomplir, et ce n'est qu'en unissant nos efforts que nos réussirons à améliorer le logement de tous les Canadiens.

Je tiens aussi à souligner que nous sommes toujours engagés, mon gouvernement et moi-même, à réaliser un certain nombre d'objectifs concrets du gouvernement fédéral.

J'ai la tâche et la responsabilité d'assurer la réalisation des objectifs du gouvernement fédéral dans les meilleures conditions possibles, quelles que soient les dispositions prises.

Le gouvernement fédéral s'est engagé à aider les plus nécessiteux.

Il nous faut des programmes de logement efficaces pour venir en aide aux Canadiens qui ne peuvent obtenir un logement convenable sans y consacrer une large partie de leur revenu. Nous devons prendre les mesures nécessaires pour conserver notre parc actuel de logements à coût modéré, puis-qu'il dépasse largement le nombre déhabitations qui se construit chaque année. Nous devons remédier aux conditions déplorables du logement pour les Autochtones, dans les réserves et ailleurs. Il nous faut continuer à augmenter le parc de logements destinés aux personnes à faible revenu, en particulier les personnes âgées et les groupes spéciaux comme les personnes handicapées. Enfin, nous devons veiller à une répartition équitable de l'aide fédérale dans tout le pays.

De la même façon, l'accession à la propriété demeure un objectif important pour les Canadiens. On considère qu'elle est

primordiale pour que les familles puissent assurer elles-mêmes leur sécurité. Les gouvernements peuvent prendre certaines mesures pour aider les Canadiens à réaliser ce but et garantir cette sécurité. Au cours des consultations que j'ai eues, presque tous les groupes ont fortement souligné le bien-fondé que représenteraient des prêts hypothécaires à long terme, à taux d'intérêt fixe, et le besoin d'assurer une disponsibilité équitable des fonds hypothécaires dans tout le pays. Voilà des objectifs envers lesquels je me suis engagé, et je compte les atteindre par le biais des titres hypothécaires et celui de l'assurance des prêts hypothécaires par le secteur public.

Il y a un autre groupe que je dois prendre en consideration, celui des ménages à revenu modéré qui ne peuvent pas accéder à la propriété, mais qui cherchent quand même à s'assurer la stabilité d'occupation.

Nombre de ces ménages se sont tournés vers les coopératives d'habitation pour réaliser leur but. Le mouvement du logement coopératif, ainsi que la Fondation de l'habitation coopérative, ont sensiblement contribué à la cause du logement au Canada. Nous devons reconnaître que ces organisations ont approuvé la nécessité de trouver de nouveaux débouchés moins coûteux afin que le gouvernement puisse desservir aussi bien les ménages à revenu moyen que ceux qui ne peuvent se procurer un logement convenable et adéquat.

Dans cette optique, la Foundation de l'habitation coopérative a avancé une proposition dans laquelle elle à investi énormément de temps, d'énergie et d'argent. J'ai discuté de cette proposition avec la FHC, et mes représentants travaillent actuellement en collaboration avec cet organisme. Je leur rends hommage pour leurs efforts et espère que nous pourrons arriver à une entente dans le

sens de cette proposition. Advenant un échec, ce ne sera pas par manque d'effort, de la part de la FHC ou de la mienne.

Nous arrivons à ma troisième préoccupation qui s'est imposée suivant mon entrée en fonction comme ministre responsable de la SCHL: la politique fédérale de logement semblait avoir ni orientation ni objectifs.

Comme je disais dans mon document consultatif, les objectifs énumérés n'indiquaient pas clairement aux députés, aux ministres, au grand public, ou aux bureaucrates, les intentions du gouvernement. Ma première priorité est d'établir des objectifs qui présentent une claire orientation en ce qui a trait aux politiques et aux programmes du gouvernement fédéral.

En termes généraux, voici ce que je veux établir:

- des programmes de logement social dont le but ultime est de venir en aide aux ménages qui ne peuvent s'offir un logement convenable;
- une plus grande sécurité pour les propriétaires-occupants grâce à des mesures visant à stimuler, sur le marché privé, l'octroi de prêts hypothécaires à plus long terme et à taux d'intérêt fixe; et
- la possibilité d'offrir la stabilité d'occupation aux familles à revenue moyen incapables d'accéder à la propriété.

Mes collègues provinciaux et moi-même approuvont ces principaux objectifs, lesquels s'inspirent en grande partie des suggestions présentées par de nombreux groupes et particuliers intéressés en réponse à mon document consultatif.

Les objectifs et les priorités étant fixés, il nous faut maintenant trouver la meilleure façon de les réaliser.

La tâche n'est pas facile. Cependant, le processus consultatif fait ressortir certains principes que je crois pertinents.

Premièrement, presque tous les dossiers que nous avons reçus indiquent qu'il n'existe pas de solution magique au problème du logement social. On y réclame une combinaison de programmes, les uns visant à construire ou à acquérir des logements pour les ménages à faible revenu, d'autres conçus pour aider les ménages à payer leur loyer, certains enfin visant à rehausser la qualité du parc de logements à coût modique.

En regard de cette nécessité, une certaine souplesse est recommandée afin de tenir compte du marché local et d'autres circonstances. Je suis d'accord sur ce point.

Deuxièmement, tous disent être d'accord sur le fait qu'il est souhaitable d'accorder des prêts hypothécaires à plus long terme et à taux fixe, et que les titres hypothécaires en faciliteraient l'obtention. Pour cette raison, je prévois mettre sur pied un programme de titres hypothécaires afin que le secteur privé puisse octroyer des prêts à plus long terme. Dans le même ordre d'idées, on insiste sur la disponibilité équitable des fonds hypothécaires dans tout le pays et sur la continuation de l'assurance des prêts hypothécaires par le secteur public afin d'y arriver.

Troisièmement, je crois que le gouvernement fédéral peut aider de diverses façons les ménages de revenu modéré à obtenir la stabilité d'occupation. Les propositions de la Fondation d l'habitation coopérative du Canada sont une de ces façons.

Des options de programmes sont encore à l'étude, par conséquent mon choix n'est pas encore fait de manière précise. Nous avons, à mon avis, fait des progrès considérables et j'espère être en mesure de conclure le processus au cours des prochains mois.

Pendant cette période, je poursuivrai les consultations avec les provinces et les principaux groupes intéressés dans le secteur du logement. Je suis convaincu de la continuité de leur soutien et, qu'ensemble, nous pourrons établir des politiques et des programmes de logement qui répondront plus efficacement aux besoins des Canadiens au cours des années quatre-vingt-dix et après.